

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit –  
die Verantwortung der europäischen Institutionen  
Franz Fischler

Europäische Subsidiaritätskonferenz

St. Pölten, 18. April 2006

**Es gilt das gesprochene Wort!**

Meine Damen und Herren,

Es wäre möglicherweise ein Verstoß gegen die Subsidiarität - auf jeden Fall aber unverhältnismäßig - wenn ich hier vor diesem Kreis damit beginnen würde diese beiden Prinzipien zu erklären. Beide sind längst schon Bestandteile hoch entwickelter Demokratien und auch Bestandteile europäischer Verträge.

So begnüge ich mich mit einem Dank, dass ich zu dieser wichtigen Subsidiaritätskonferenz eingeladen bin.

**Die EU wird wegen ihrer Verstöße gegen die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit immer heftiger kritisiert.**

Wenn heutzutage über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit diskutiert wird, dann wird zumeist heftige Kritik vorgetragen:

- Die Subsidiarität wird immer weniger respektiert, die EU mischt sich in alles ein.
- Sie hat mit ihrer Regelungswut noch dazu die Tendenz, ständig über das Ziel hinaus und mit Kanonen auf Spatzen zu schießen.
- Die Brüsseler Bürokratie sei abgehoben und wirklichkeitsfremd, heißt es. Sie entwickle unpraktikable Verfahren und schikaniere die Bürger. Sie verfolge die kleinen Fische, während es sich die großen richten könnten.
- Hingegen dort, wo sie gebraucht wird, etwa wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht, um wirksame Mittel gegen den Neoliberalismus, um soziale und Umweltverantwortung, dort merkt man von Europa sehr wenig.

- Häufig wird auch das mittlerweile schon ziemlich langweile Spiel des Hin- und Herschiebens von Verantwortungen zwischen EU und Nationalstaaten betrieben – besonders gerne dort, wo es eine gemeinsame Verantwortung gibt, wie z.B. bei der Verfolgung der Lissabonziele.
- Und manchmal wird auch auf Seiten der EU-Verantwortlichen Resignation spürbar, vor allem wenn der Eindruck entsteht, dass sich am Ende die nationalen Entscheidungsträger mit ihrem Opportunitätsdenken durchsetzen, der da lautet: „Die angenehmen Entscheidungen treffen wir selber, für den Rest ist Brüssel verantwortlich.“

Nun möchte ich nicht auch noch ins Lamentieren verfallen, sondern ich möchte Ihnen in der Folge einige Ideen präsentieren, wie meines Erachtens die europäischen Institutionen zu mehr Subsidiarität und zur Einhaltung des Proportionalitätsprinzips beitragen können.

Wir wissen alle, dass uns die Verfassung gerade bei der Umsetzung dieser beiden Prinzipien sehr viel weiter brächte. Ich denke aber, dass wir auch ohne Verfassung sehr viel mehr tun könnten vorausgesetzt der dafür notwendige politische Wille ist vorhanden.

### **Vier Handlungsebenen und zwei Aktionsrichtungen!**

Wo kann man aus der Verantwortung der europäischen Institutionen heraus mit Verbesserungen ansetzen?

Ich denke, es sind insgesamt vier Ebenen auf denen man tätig werden kann und dieses Tätigwerden muss sowohl nach vorne als auch nach

rückwärts gerichtet werden. Nach vorne, um bei neuen Initiativen sicherzustellen, dass solche nur dort ergriffen werden, wo tatsächlich ein europäischer Mehrwert zu lukrieren ist, aber auch nach rückwärts um Fehler, die in der Vergangenheit schon gemacht worden sind, zu korrigieren.

## **Die Verträge**

Die erste Ebene ist sicher das Vertragsrecht selbst. Für die Zukunft sollte gelten, dass große Vertragsänderungen nur mehr von Konventen vorgeschlagen werden. Die Erfahrungen mit diesem Instrument sind überaus positiv, es ist demokratischer als alle bisherigen Regierungskonferenzen zusammen und die Zusammensetzung des Konvents mit Vertretern aller EU-Institutionen, sowie der nationalen Regierungen und Parlamente sollte eigentlich von vornherein sowohl Subsidiarität als auch Verhältnismäßigkeit gewährleisten. Zusätzlich ist über die Ratifizierung auch eine Notbremse für die nationalen Parlamente eingebaut, die einen sorglosen Umgang mit den zur Debatte stehenden Prinzipien von vornherein hintanhalten sollte.

Bleibt die Frage, ob die bisherigen Verträge in allen Punkten dem Subsidiaritätsprinzip gerecht werden und ob die den einzelnen Vertragsartikeln zugrunde liegende Regelungsvorschläge überall verhältnismäßig ist.

Die Verträge wurden daraufhin bisher nie systematisch überprüft und auch der Konvent hat in seinem Abschlußbericht aufmerksam ge-

macht, dass für eine systematische Überprüfung des Teils III die Zeit gefehlt hatte.

Bewegung kann hier erst entstehen, wenn die so genannte „Passerelle“ angewendet wird. Wichtig ist dann eine frühzeitige Information der nationalen Parlamente aber vielleicht wäre es eine lohnende Aufgabe im Rahmen der Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit jene Artikel ausfindig zu machen, die unseren heute zu diskutierenden Prinzipien nicht genügt.

## **Die Gesetzgebungsverfahren**

Ich sehe eigentlich keinen vernünftigen Grund, warum man nicht auch ohne Inkrafttreten der Verfassung von Seiten der europäischen Institutionen alle jene Elemente des Vertragsentwurfes umsetzt, für die man nicht unbedingt eine neue Rechtsbasis braucht. Und das sind bei einigem guten Willen eine ganze Menge:

Die Kommission muss ohnedies prüfen, ob sie für ihr gesetzgeberisches Tätigwerden eine vertragliche Grundlage hat, dasselbe gilt für Parlament und Rat. Wenn das Ergebnis dieser Prüfung in den Begleittext der jeweiligen Vorschläge aufgenommen wird, ist die erste Verbesserung schon erreicht.

Weiters gibt es überhaupt keinen Grund, ähnlich wie den „fiche financiere“ auch einen „fiche subsidiaire“ mit jedem Gesetzesvorschlag mitzuliefern, aus dem hervorgeht, worin der „europäische Mehrwert der Initiative bestehen soll und warum es unbedingt notwendig ist, in der

vorgesehenen Regelungsdichte und im geplanten Regelungsumfang tätig zu werden.

Was das Konsultationsverfahren im Vorfeld eines Gesetzesvorschlags anbetrifft, so wurde dieses in den letzten Jahren ohnedies sehr großzügig ausgeweitet, hier sehe ich keinen besonderen Handlungsbedarf außer dass die Parlamente systematischer konsultiert und nicht auf eine Stufe mit den NGO's gestellt werden sollten. Das lässt sich aber sicher leicht machen.

Auch die Zusendung der Entwürfe direkt an die Parlamente ist im Zeitalter des Internets eine bloß theoretische Frage. Schwieriger ist es da schon dem Wunsch nachzukommen, dass alle Sprachfassungen von Anfang an zur Verfügung stehen müssen. Hier müssen sich die Parlamente entscheiden: Ist es ihnen lieber rasch die Vorschläge zu bekommen und zu akzeptieren, dass manche Sprachfassungen nachgeliefert werden oder wollen sie warten bis alle Übersetzungen vorliegen. Entscheidend ist hier aus meiner Sicht lediglich, dass der Zeitraum der für Stellungnahmen zu Verfügung steht, erst zu laufen beginnt, wenn alle Sprachfassungen zugestellt sind.

Damit bin ich bereits bei einem schwierigeren Punkt. Wie soll mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente verfahren werden?

Denkbar ist für mich, dass die Kommission ein Verfahren beschließt, das dem im Verfassungsentwurf enthaltenen Verfahren nachgebildet ist. Das würde bedeuten, dass sich die Kommission bereit erklärt ihren Vorschlag nochmals zu überprüfen, wenn binnen 6 Wochen mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente im Entwurf einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend machen.

Um der Kommission die Möglichkeit zu geben ihren Vorschlag allenfalls noch abzuändern, müssen Parlament und Rat bei der Behandlung des Kommissionsvorschlags solange zuwarten bis die vorgesehene Frist zur Stellungnahme und Überarbeitung abgelaufen ist.

Was unter den gegebenen rechtlichen Verhältnissen, wohl nicht möglich ist, ist eine Klagsmöglichkeit beim EUGH. Hier wird man sich damit genügen müssen, dass z.B. der Europäische Rat den EUGH einlädt im Rahmen von EUGH-Verfahren den beiden Prinzipien ausreichende Aufmerksamkeit zu schenken.

Nachdem erfahrungsgemäß nicht allzu selten erst im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens im Rat und im europäischen Parlament Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprobleme auftauchen können, müssten sich natürlich diese beiden Organe der EU genauso verpflichten auf vergleichbare Weise zur Durchsetzung der beiden Prinzipien beizutragen. Vielleicht fällt es aber allen drei Organen leichter in einem konstruktiven Geist dem Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzip den notwendigen Raum zu geben, wenn eine gemeinsame Vorgangsweise in einem interinstitutionellen Übereinkommen verankert würde.

Schließlich möchte ich zwei andere Probleme nicht unerwähnt lassen, nämlich erstens die Art und Weise, wie Richtlinien da und dort in nationales Recht umgesetzt werden. Wenn manche Kritiker Recht haben, kann in dem einen oder anderen Mitgliedsstaat zu Überschreitungen des Proportionalitätsprinzips kommen.

Das zweite Problem bezieht sich auf den Blick zurück. Dazu hat allerdings der Vizepräsident der EU Günther Verheugen schon eine äußerst positive Initiative ergriffen.

Er lässt über 1000 Rechtsvorschriften auf ihre Notwendigkeit und auf ihre Zeitgemäßheit hin überprüfen. Auf diese Weise kann auch ex post den beiden Prinzipien zu ihrer zentralen Bedeutung verholfen werden.

### **Das Verhalten der Exekutive.**

Das bringt mich zu einigen Überlegungen in Bezug auf die Anwendung des europäischen Rechts. Auch da ist weder die Verwaltung der Kommission noch sind die Verwaltungen der Mitgliedsstaaten gefeit vor Überschreitungen in erster Linie des Proportionalitätsprinzips aber auch in Bezug auf die Handhabung der Subsidiarität. Hier lohnt es sich nachzudenken und zwar nicht nur auf der staatlichen sondern auch auf der regionalen Ebene.

Da ich mich auf die europäischen Institutionen konzentrieren soll, nur ein kleiner Hinweis zu dem genannten Problem: Es fällt auf, dass sowohl in der Regional - als auch in der ländlichen Entwicklungspolitik trotz anders lautender Empfehlungen in den europäischen Rechtstexten, sogar in den föderal aufgebauten Staaten, ein großer Teil der Maßnahmen von den jeweiligen staatlichen Behörden organisiert, durchgeführt und kontrolliert wird und nicht von den Regionen.

Doch zurück zu den europäischen Institutionen, in diesem Fall zur Kommission. Auch da würde es sich lohnen die diversen Kommissi-

onspraktiken auf die Beachtung des Proportionalitätsprinzips hin kritisch zu durchleuchten.

Ist es nicht häufig so, dass Bürger, die sich schikaniert oder von komplizierten Formularen überfordert vorkommen, die sich darüber beklagen, dass statt der Wirtschaft nur mehr die Bürokratie wachse viel mehr die Art und Weise der Anwendung von Gesetzen kritisieren und nicht primär deren Inhalte.

Um Fehlentwicklungen Einhalt zu gebieten ist es wichtig, dass die europäischen und nationalen Verwaltungen intensiv kooperieren. Das beginnt damit, dass ich es für sehr förderlich halte, wenn bei Personalrekrutierungen auf Erfahrungen in der Praxis geachtet wird, wenn weiterhin nationale Experten in ausreichender Zahl in der Kommission arbeiten und zumindest ein wesentlicher Teil der europäischen Beamten auch über nationale Verwaltungserfahrung verfügt.

In meinem Zuständigkeitsbereich hat es sich auch als sehr fruchtbar erwiesen, dass regelmäßig und systematisch mit den nationalen Verantwortungsträgern Konferenzen stattfinden mit dem Ziel einen Erfahrungsaustausch über das Funktionieren diverser europäischer Bestimmungen in der Praxis zu pflegen. Von Zeit zu Zeit sind auch Evaluierungen über das Funktionieren von Gesetzen nützlich, um allenfalls im Licht der gemachten Erfahrungen in der Praxis gesetzliche Anpassungen vornehmen zu können.

Daraus ergibt sich dann auch ein breites Betätigungsfeld für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und dem europäischen Parlament. Man könnte meiner Ansicht nach sogar überlegen, dass nach vorheriger gemeinsamer Absprache das europäische Parlament von

der Kommission die Evaluierung einer europäischen Rechtsbestimmung verlangt und die nationalen Parlamente eine solche von den nationalen Behörden. Auf diese Weise entstünde eine umfassende Beurteilung nicht nur der Sinnhaftigkeit einer Rechtsbestimmung, sondern auch der Art und Weise ihrer Anwendung.

## **New Governance**

Wenn man aber die politische Wirklichkeit der EU in ihrer Gesamtheit erfassen und auf die sinnvolle Anwendung des Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzips hin prüfen möchte, muss man über die Gesetzgebung und die Exekutive hinaus noch einen Schritt weiter gehen. Gerade die großen Probleme unserer Zeit wie die Bewältigung der Arbeitslosigkeit, das Voranbringen der wissensbasierten Wirtschaft, die Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells die Verantwortung für unsere Umwelt u.v.a. lassen sich weder allein im Wege der Gesetzgebung und Verwaltung noch von allein einer Ebene in den Griff bekommen - also weder allein von den Regionen noch von den Nationsstaaten noch von Europa.

Und etwas vom Schädlichsten für das Ansehen der Politik ist es, wenn dann noch – möglicherweise sogar unter Berufung auf die Subsidiarität die Verantwortung zwischen den einzelnen Ebenen hin und her geschoben wird.

Genau bei diesen Problemen muss New Governance ansetzen, eine neue Weise des Kooperierens, des Einbeziehens aller relevanten Kräfte, neue Meßmethoden für politische Erfolge und Misserfolge und

auch neue Wege Politik zu kommunizieren. Es ist hier nicht der Platz um das alles im Detail auszubreiten, aber unsere ganze Konferenz würde zu kurz greifen, wenn das „neue Regieren“ unter den Tisch fallen würde.

Ich sehe hier auch eine neue zentrale Aufgabe für die Kommission. Wenn „best-practices“ eine wachsende Rolle spielen sollen, muss es zunächst jemanden geben, der die unterschiedlichen Praktiken erfasst und bewertet. Solange diese Aufgabe nicht systematisch und auf objektiven Grundlagen basierend wahrgenommen wird, bleibt die Ermittlung der vorbildlichen Lösungen mit Willkür behaftet und führt eher zu Streit als zu Handlungsanleitungen für andere.

Eine andere Frage, die sich im Zusammenhang mit dem neuen Regieren aufdrängt, ist die Einbeziehung der Sozialpartner und der NGO's in den politischen Prozess. Dabei darf diese Einbeziehung nicht allein die Möglichkeit zur Stellungnahme oder die Beratung im Wirtschafts- und Sozialausschuss bedeuten, es geht vielmehr um eine verantwortungsvollere Mitwirkung an politischen Projekten außerhalb der Gesetzgebung. Darüber wurde schon viel diskutiert, was fehlt, sind die Konsequenzen.

### **Handeln statt abwarten.**

Ich hoffe, dass es mir mit meinen Ausführungen gelungen ist, zu zeigen, dass es absolut keinen Grund gibt auf Abwarten zu setzen mit der Ausrede: „Man wisse ja schließlich noch nicht, wie die Sache mit der Verfassung ausgehen werde.“

Ich bin vom Gegenteil überzeugt: Wenn es gelingt in Sachen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit weiterzukommen, dann wird das ein ganz zentraler Beitrag sein, um viele Vorurteile gegen die Verfassung und gegen die EU als Ganzes abzubauen und die praktische Politik im Verhältnis der Regionen, Staaten und Europa kohärenter und effizienter zu gestalten. Initiativen für mehr Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit können auch die Zusammenarbeit der verschiedenen europäischen Institutionen verbessern und das neue Regieren erleichtern. Ich möchte ja gar nicht soweit gehen und behaupten, dass mit Hilfe von mehr Subsidiarität und Proportionalität die Sympathie für die Europäische Union steigen wird, aber zumindest manche Antipathie könnten wir auf diese Weise abbauen.

Dankeschön!